



Høringsnotat om endringer i fagskoleloven

Bestemmelser om behandling av personopplysninger

1.1 Innledning

Kunnskapsdepartementet foreslår en ny lovhjemmel om behandling av personopplysninger i Database for statistikk om høgre utdanning (DBH). Høsten 2016 sendte departementet på høring forslag om nye bestemmelser i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven om rapportering av individdata (opplysninger om enkeltpersoner) til DBH. I høringsnotatet la departementet til grunn at behandlingen av personopplysninger i DBH var nødvendig for departementets offentlige myndighetsutøvelse. Behandlingen kunne således hjemles i personopplysningsloven (popplyl.) § 8 bokstav e. På bakgrunn av uttrykt tvil om dette behandlingsgrunnlaget valgte departementet å foreslå nye bestemmelser i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. De foreslåtte lovhjemlene tok sikte på gi departementet et klart behandlingsgrunnlag og stadfeste institusjonenes plikt til å innrapportere fullstendige data til DBH. Selv om de fleste høringsinstansene var positive til å få et tydelig hjemmelsgrunnlag for rapporteringen i sektoren, kom departementet til at det var ønskelig med en grundigere personvernkonsekvensvurdering av forslagene. Departementet ba derfor Norsk senter for forskningsdata (NSD) og Ceres om bistand til å utrede personvernkonsekvensene av forslagene. Dette ble gjort våren 2017 og utredningen ligger på Kunnskapsdepartementets nettside for denne høringen.

Forslaget i dette høringsnotat er omarbeidet sammenlignet med forslaget som ble sendt på høring i 2016. Endringene som er gjort fra forrige høringsrunde er blant annet å gjøre formålet med innrapporteringen av personopplysningene tydeligere, og å angi hvilke personopplysninger som kan rapporteres inn. Dette vil etter departementets vurdering bidra til å redusere personvernulempen ved rapporteringen til DBH. Departementets forslag er utarbeidet med sikte på å ivareta de kravene som vil bli stilt gjennom ny personopplysningslov og den kommende personvernforordningen.

1.2 Personvernregelverket

[Personopplysningsloven \(popplyl.\)](#) regulerer behandling av personopplysninger. Loven skal bidra til at personopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvern hensyn, herunder behovet for personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på personopplysninger.

I april 2016 vedtok EU en ny forordning om behandling av personopplysninger (personvernforordningen). Forordningen erstatter og opphever EUs gjeldende personverndirektiv 95/46, som i dag er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett i gjeldende personopplysningslov. Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring et

utkast til en ny personopplysningslov som skal gjennomføre personvernforordningen i norsk rett. Høringsbrevet finnes [her](#). Justis- og beredskapsdepartementet tar sikte på at den nye personopplysningsloven skal tre i kraft i Norge i mai 2018, på samme tidspunkt som forordningen begynner å gjelde i EU. En uoffisiell norsk oversettelse av personvernforordningen finnes [her](#).

Personvernforordningen styrker de registrertes rettigheter på flere punkter. I tillegg bortfaller melde- og konsesjonsplikten og erstattes med en plikt til vurdering av personvernkonsekvenser og forhåndsdrøftinger med tilsynsmyndigheten.

Forordningen viderefører en adgang til å behandle personopplysninger når dette er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt, jf. gjeldende personopplysningslov § 8 første ledd bokstav d og e og forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e. Etter gjeldende rett kan behandling som gjøres som et ledd i offentlig myndighetsutøvelse eller i allmenhetens interesse hjemles direkte i personopplysningsloven § 8 første ledd bokstav d og e. En sentral endring som følger av den nye personvernforordningen, er at artikkel 6 nr. 1 bokstav e ikke alene kan utgjøre et tilstrekkelig behandlingsgrunnlag. Ut over at behandlingen skjer som et ledd i offentlig myndighetsutøvelse eller i allmenhetens interesse, krever forordningen i tillegg et supplerende rettsgrunnlag. Dette rettsgrunnlaget må finnes i nasjonal rett, jf. artikkel 6 nr. 3 bokstav b.

1.3 Rapportering av individdata til database for statistikk om høyere utdanning

1.3.1 Bakgrunn

Database for høyere utdanning (DBH) er en database med et bredt spekter av informasjon om universiteter, høyskoler og fagskoler. DBH ble opprettet av Kunnskapsdepartementet. Oppgaven med å drifte og forvalte databasen er lagt til NSD, som er et aksjeselskap, underlagt departementet. DBH inneholder data om studenter, utdanning, forskning, ansatte, museum, areal, økonomi og selskaper. Dataene i DBH skal være tilgjengelig for forskning om utdanningssektoren og for planlegging både sentralt i departementer og lokalt ved hver enkelt institusjon. Dataene har noe mindre omfang for fagskolene. Innrapportering og bruk av personopplysningene i sektoren er systematisk, med et klart formål om styring, kontroll og statistikk for departementet og utover dette til bruk i forskning.

Individdata om studenter og ansatte ved utdanningsinstitusjonene er viktig for departementets strategiske arbeid knyttet til utviklingen og oppfølgingen av høyere utdanning og fagskoleutdanning i Norge. Rapportering av disse dataene danner, sammen med rapporteringen av regnskap og resultatdata, grunnlag for utarbeidelse av årlige tilstandsrapporter for henholdsvis høyere utdanning og fagskoleutdanning. Formålet med tilstandsrapportene er å gi en oversikt og en vurdering av tilstanden i universitets- og høyskolesektoren og fagskolesektoren. Tilstandsrapportene er også et redskap for departementet i styringen av sektorene, blant annet i budsjettarbeidet. Innsamlingen av individdata om studenter doktorgradskandidater og ansatte i universitets- og høyskolesektoren, og om studenter og ansatte i fagskolesektoren, legger videre til rette for forskning på utdanningssektoren.

For å oppfylle formålene med DBH er det nødvendig at databasen inneholder kvalitetssikrede og fullstendige data om utdanningssektoren på individnivå. Datatilsynet og enkelte utdanningsinstitusjoner mener at hjemmelsgrunnlaget for innrapportering og behandling av individdata om studenter og ansatte i DBH er uklart i dag. Dette har ført til at ikke alle utdanningsinstitusjoner har rapportert inn alle individdata. Dette innebærer at de dataene departementet legger til grunn for sin styringsvirksomhet, vil være mangelfulle for flere utdanningsinstitusjoner og vanskeliggjør departements sektorstyring. I lys av tilbakemeldingene fra Datatilsynet og personvernforordningens krav til et supplerende rettsgrunnlag, mener departementet at det er nødvendig å lovfeste en tydelig hjemmel i fagskoleloven og universitets- og høyskoleloven for både registrering og annen behandling av personopplysninger om studenter, stipendiater og ansatte i universitets- og høyskolesektoren og fagskolesektoren. Forslag til hjemmel i universitets- og høyskoleloven er sendt i et eget høringsbrev.

1.3.2 Gjeldende rett

Behandling av personopplysninger kan baseres på samtykke fra de registrerte eller det kan være hjemmel i lov for behandlingen, jf. popplyl. § 8 første ledd. Personopplysninger kan også behandles hvis minst ett av vilkårene i popplyl. § 8 bokstav a til f er oppfylt.

Behandlingen av personopplysninger i DBH har frem til nå vært hjemlet i vilkåret om at behandlingen er nødvendig for å utøve offentlig myndighet, jf. § 8 bokstav e. I dette ligger det ikke bare behandling som fattning av enkeltvedtak, men også de fleste administrative funksjoner som er ledd i det offentliges virksomhet. Opplysninger som er nødvendige for å utføre gjøremål etter for eksempel fagskoleloven eller andre lover kan skje med grunnlag i dette alternativet. Behandlingen av personopplysninger i DBH danner grunnlaget for Kunnskapsdepartementets forvaltning og til sist departementets offentlige myndighetsutøvelse.

Videre har departementet lagt til grunn at utleveringen av personopplysninger til forskningsformål kan hjemles i § 8 bokstav d og vilkåret om at behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave av allmenn interesse. Med "allmenn interesse" etter bokstav d siktes det primært til bruk av personopplysninger i forbindelse med statistisk, historisk eller vitenskapelig virksomhet. DBH skal være tilgjengelig for forskning på utdanningssektoren, for planlegging både sentralt i departementer og lokalt ved hver enkelt institusjon. DBHs statistikk er også tilrettelagt for å dekke både forvaltningsmessige og forskningsmessige behov.

For øvrig viser departementet til avsnitt 1.2 når det gjelder kravene i den nye personvernforordningen.

Når det gjelder den delen av DBHs behandling som skjer i form av utlevering av personidentifiserbare opplysninger til for eksempel forskningsformål, må det gjøres en konkret vurdering av om formålet med utleveringen oppfyller kriteriet om nødvendighet etter popplyl. § 8 bokstav d. Personvernemnda har avgjort at samtykke må anses å være lovens hovedregel. Dette innebærer at terskelen for å behandle personopplysninger under

henvisning til at det vil være av allmenn interesse etter popplyl. § 8 bokstav d er høy. Samtykke skal alltid vurderes, og dersom samtykke ikke lett lar seg gjennomføre og behandlingen har stor samfunnsmessig betydning, vil det være mulig å påberope seg "allmenn interesse" som rettslig grunnlag.

Følgende personopplysninger registres i dag i DBH: fødselsnummer, navn, kjønn, statsborgerskap og e-postadresse. For studenter registreres i tillegg midlertidig fødselsnummer, postadresse, karakterer fra videregående opplæring og opplysninger om utdanningen som studieprogresjon og karakterer. For ansatte registreres opplysninger om utdanning, stillingsforhold og lønnsforhold. Flere høringsinstanser påpekte imidlertid i første høringsrunde at postadresse i enkelte tilfeller kan tilkjenne taushetsbelagte opplysninger, for eksempel dersom personen er bosatt på en helseinstitusjon, krisesenter, fengsel, trygdebolig.

1.3.3 Departementets vurdering og forslag

Behovet for en lovhjemmel

Høringen knyttet til nye bestemmelser om rapportering av individdata til database for statistikk om høyere utdanning og fagskoleutdanning i 2016 viste at flere delte departementets vurdering av at hjemmelsgrunnlaget for behandlingen var uklart. På bakgrunn av disse innspillene og nye krav til rettslig grunnlag i nasjonal rett, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 bokstav b foreslår departementet en klar bestemmelse i fagskoleloven som hjemler behandlingen av personopplysninger i DBH.

Departementet har også foretatt en vurdering av om samtykke, som er hjemlet i personopplysninglovens hovedregel om behandlingsgrunnlag, kan være et egnet grunnlag for behandling av individdata i DBH. Departementet legger til grunn at det teknisk sett er mulig for utdanningsinstitusjonene å innhente et elektronisk samtykke av sine studenter og ansatte til innhenting av disse dataene. Det er likevel her snakk om en database som skal inneholde informasjon om en svært stor gruppe mennesker. Dette gjør det uforholdsmessig tid- og arbeidskrevende å innhente samtykke fra den enkelte. En innrapportering basert på samtykke innebærer i tillegg en reservasjonsrett for den enkelte som vil gi et svekket datagrunnlag i DBH, noe som dermed gjør det vanskelig å oppfylle formålet med innsamlingen av personopplysninger. Departementet mener at rapportering av data om studenter, ansatte og stipendiater basert på samtykke vil kunne føre til at informasjonen i DBH blir mangelfull, og at dette vil vanskeliggjøre både forskning og departements virksomhetsstyring. Departementet mener derfor at samtykke er et lite egnet behandlingsgrunnlag.

Departementets lovforslag skal legge til rette for at utdanningsinstitusjonene innrapporterer fullstendige data om sine studenter og ansatte til DBH. En lovfestet rapporteringsplikt vil sikre at individdata rapporteres til DBH, slik at databasen kan være en fullstendig og robust database som kan brukes i tråd med formålet. Den foreslåtte lovhjemmelen angir formålet med innrapporteringen av personopplysningene, hvilke opplysninger som skal innrapporteres, samt hvem som har behandlingsansvaret. Når det gjelder bruken av individdata til forskning, foreslås det å avgrense dette til å gjelde forskning på

utdanningssektoren. En slik avgrensning av formålet vil gjøre at behandlingen av personopplysninger er i samsvar med kravet i popplyl. § 11 bokstav d, som sier at personopplysninger bare skal brukes til uttrykkelig angitte formål, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b.

Opplysninger som skal behandles i DBH

Departementet foreslår at blant annet navn og fødselsnummer skal kunne rapporteres inn for å sikkert kunne identifisere individer. Postnummer og kommunenummer vil blant annet bli brukt i mobilitetsundersøkelser. Departementet har etter personvernkonsekvensvurderingen kommet til at det ikke er nødvendig å samle inn ytterligere opplysninger om adresse, og forslaget omfatter derfor ikke at det rapporteres inn adressene til studenter, ansatte eller doktorgradskandidater.

Opplysninger om navn, kjønn, postnummer, e-post, fødselsnummer, statsborgerskap, yrke og arbeidssted er ikke å anse som sensitive etter personopplysningsloven § 2 nr. 8. I utgangspunktet er de heller ikke taushetsbelagte etter fvl. § 13 første ledd nr. 1. Fødsels- og personnummer er likevel en opplysning som folk flest anser som beskyttelsesverdig, og i henhold til popplyl § 12 skal fødselsnummer kun brukes der det er nødvendig for å oppnå sikker identifisering.

Utgangspunktet er at opplysninger om bestått utdanning, herunder avlagte eksamener og prøver, gjennomførte kurs, oppnådde grader og lignende, ikke er taushetsbelagte opplysninger. For karakterer kan saken stille seg annerledes, og her skiller det også mellom karakterer fra grunnskolen/videregående opplæring og karakterer fra høyere utdanning. Karakterer fra videregående opplæring og grunnskolen er å anse som taushetsbelagte opplysninger etter fvl. § 13 første ledd nr. 1. I DBH vil det bli behandlet opplysninger om karakterpoeng fra videregående opplæring, og dette må anses som taushetsbelagte opplysninger.

Når det gjelder personopplysninger om ansatte, vil behandlingen også omfatte opplysninger om arbeid og lønn. Generelle opplysninger om arbeidssted, arbeidstid, yrke og stilling er ikke taushetsbelagte opplysninger. Opplysninger om lønn og godtgjørelse når det gjelder arbeid utført for det offentlige er ikke taushetsbelagte. Opplysninger om lønn og inntekt som også er tilgjengelig i offentlige skattelister, er ikke taushetsbelagte, selv om de gjelder ansatte ved private utdanningsinstitusjoner. Når det gjelder opplysninger om lønn og godtgjørelse til ansatte ved private institusjoner, utover det som fremgår av offentlige skattelister, kan dette være omfattet av taushetsplikt etter fvl. § 13 første ledd. Det blir per i dag hentet inn opplysninger om fast lønn, faste tillegg, uregelmessige tillegg, bonus og overtidsgodtgjørelse for tilsatte, men private høyskoler er ikke pålagt å rapportere disse opplysningene. I lovforslaget er det derfor tatt inn en bestemmelse om at departementet kan pålegge henholdsvis universiteter/høyskoler og fagskoler å rapportere inn disse personopplysningene uten hinder av lovbestemt taushetsplikt.

Gjeldende personopplysningslov har en definisjon av sensitive personopplysninger i popplyl. § 2 nr. 8. Den nye personvernforordningen har en tilsvarende definisjon av "special category of personal data", jf. personvernforordningen artikkel 9. De personopplysningene som skal

behandles i DBH faller ikke inn under disse definisjonene og det vil følgelig ikke registreres sensitive personopplysninger i DBH.

Sammenstilling og utlevering av opplysninger til forsknings- og utredningsformål

For visse forsknings- og utredningsformål innen utdanningssektoren kan det være nødvendig å sammenstille opplysninger fra DBH. NSD kan sammenstille ulike opplysninger i DBH, for eksempel en sammenstilling av data innenfor fagskoleutdanningen og høyere utdanning. NSD kobler imidlertid ikke selv opplysninger fra DBH med eksterne datasett. Dersom det blir aktuelt å koble personopplysninger fra DBH med for eksempel registerdata fra SSB, vil det være naturlig at koblingen foretas av SSB.

Behandlingsansvar

KD er behandlingsansvarlig for individdataene som samles inn i DBH, mens NSD er databehandler. I henhold til databehandleravtalen skal NSD, på vegne av Kunnskapsdepartementet, samle inn personopplysninger fra universiteter, høyskoler og fagskoler. Avtalen sier også at NSD på visse vilkår kan utlevere personopplysninger til mottakere som har lovlig behandlingsgrunnlag. Data fra DBH utleveres i dag blant annet til Helsedirektoratet, NOKUT, NIFU, Lånekassen, SiU, SSB. Hver av disse organene blir behandlingsansvarlig for personopplysningene de mottar. Gjennom DBH koordinerer NSD innsamlingen av personopplysninger fra universitets- og høyskolesektoren og fagskolesektoren. Universiteter, høyskoler og fagskoler får ett rapporteringspunkt, og organene som trenger opplysningene kan hente disse fra DBH i stedet for å samle dem inn selv.

Utleveringen av personopplysninger fra databasen må være i tråd med gjeldende personvernlovgivning. For å sikre dette vil Kunnskapsdepartementet, gjennom databehandleravtalen med NSD, sørge for gode rutiner ved utlevering. Blant annet skal det avklares at mottaker har lovlig grunnlag for å behandle personopplysninger, og at omfanget og typen personopplysninger som utleveres begrenses til det som er nødvendig for mottakerens formål. Videre legges det opp til at utleveringen skjer på bakgrunn av en avtale med mottaker som fastsetter rammene for mottakerens behandling av personopplysningene.

Vurdering av personvernkonsekvensene

Departementet viser til vedlagte personvernkonsekvensutredning for en grundig gjennomgang og vurdering av forslaget personvernkonsekvenser. Departementet gir her en oppsummering av de vurderinger som er gjort og som ligger til grunn for lovforslagene.

De foreslåtte lovbestemmelsene vil skape åpenhet om at det blir behandlet personopplysninger om studenter, doktorgradskandidater og ansatte i DBH, og det vil bli tydelig hva som er formålet med DBH og behandlingen av personopplysninger i databasen. Behandlingen vil fremstå som forutsigbar for de registrerte og tydeliggjøre at departementet har et rettslig grunnlag for behandlingen.

Selv om de som personopplysningene kan knyttes til (de registrerte) vil ha liten kontroll over hvem som skal få tilgang til deres personopplysninger, er det viktig å ta i betraktning at behandlingen ikke på noen måte skal brukes til kontroll, overvåking eller lignende som kan

være til den registrertes ugunst. Det vil ikke bli innsamlet eller behandlet noen sensitive personopplysninger om de registrerte.

I rollen som behandlingsansvarlig for DBH, vil Kunnskapsdepartementet ha et stort ansvar når det gjelder å ivareta personvernet til studenter og ansatte som får sine personopplysninger behandlet i DBH. Den registrertes lovbestemte rettigheter må ivaretas ved behandlingen, og en av forutsetningene for at den registrerte skal kunne påberope seg sine rettigheter er at vedkommende får nok informasjon om behandlingen av sine personopplysninger. Med rettigheter menes for eksempel rett til innsyn, informasjon, retting og lignende. Departementet må sørge for at personvernregelverket blir overholdt, slik at rettighetene til de registrerte personene blir ivaretatt.

Se lovforslaget § 41.

2. Økonomiske og administrative konsekvenser

Bestemmelsene knyttet til personvern antas ikke å øke de administrative eller økonomiske kostnadene, da dette i hovedsak er en videreføring av gjeldende praksis. Eventuelle merkostnader må tas innenfor institusjonenes egne rammer.

3. Lovforslagene

Ny bestemmelsen i fagskoleloven

§ 41 Rapportering til database for statistikk om fagskoleutdanning

(1) Formålet med behandling av personopplysninger i en database for statistikk om fagskoleutdanning er å legge til rette for statistikk, utredning og forskning om fagskoleutdanning, og for departementets forvaltning og ansvar for fagskoleutdanning.

(2) For studenter ved fagskoler kan følgende personopplysninger behandles:

- fødselsnummer
- midlertidig fødselsnummer
- navn
- statsborgerskap
- postnummer
- kommunenummer
- bostedsland
- e-postadresse
- karakterer fra videregående opplæring
- opplysninger knyttet til utdanningen som studieprogresjon og karakterer.

(3) For ansatte ved fagskoler kan følgende personopplysninger behandles:

- fødselsnummer
- navn
- statsborgerskap
- postnummer
- kommunenummer
- bostedsland
- e-postadresse
- opplysninger knyttet til utdanning, stillingsforhold, lønn og finansiering av stillingen.

(4) Departementet kan pålegge fagskoler å rapportere personopplysninger som nevnt i annet og tredje ledd til databasen for statistikk om fagskoleutdanning, uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Innhenting av opplysningene kan skje elektronisk.

(5) Personopplysningene i databasen kan utleveres og sammenstilles til forskning og utredning i samsvar med formålet i første ledd. Opplysningene kan også utleveres til andre departementer og statlige organer.

(6) Departementet er behandlingsansvarlig for databasen. Departementet kan gi forskrift om behandlingen av opplysninger i databasen.